



Commentaires de la Ville de Montréal

**Présentés dans le cadre du projet de loi n° 46 :
Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel
et d'autres dispositions**

Le 7 octobre 2020

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
Les dispositions générales du projet de loi n° 46 - Chapitre I.....	5
La définition d'une aire protégée	5
Les autres mesures de conservation efficace par zone	5
Le droit de préemption	6
Les mesures de conservation – Chapitre II.....	6
Section I - Milieux naturels désignés par le ministre - article 13	6
Section III - Aires protégées	6
Section V - Paysage humanisé	7
Les spécificités du statut et les défis de mise en œuvre	7
L'arrimage réglementaire	8
Les conditions de retrait du statut	9
La reconnaissance du paysage humanisé de L'île-Bizard	9
Conclusion	10
Rappel des recommandations	11

Introduction

La Ville de Montréal salue l'initiative du gouvernement du Québec qui, par le projet de loi n° 46 - *Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions* - clarifie et simplifie la création d'aires protégées et montre son intention de favoriser la reconnaissance de nouvelles aires protégées. Les territoires proposés vont directement bénéficier d'un statut de protection permanent, sans avoir à passer par un statut provisoire, ce qui allège les démarches et est très positif pour la conservation durable des milieux naturels.

Les enjeux de protection de la biodiversité sont nombreux dans le sud du Québec, là où la biodiversité est la plus importante et où se trouve la majeure partie de la population québécoise. La Ville de Montréal souhaite poursuivre sa collaboration avec votre ministère, en vue de l'atteinte de la cible de 17 % d'aires protégées pour le Québec. Elle souhaite contribuer à la reconnaissance de nouvelles aires protégées représentatives de la diversité des écosystèmes québécois et de catégories d'aires protégées plus ou moins strictes.

Les présents commentaires ont donc pour but de vous partager quelques éléments que la Ville de Montréal souhaiterait voir apportés au projet de loi n°46 en plus de porter à votre attention certains aspects de celui-ci et ce, dans une optique de partage et de poursuite de nos objectifs communs.

Les dispositions générales du projet de loi n° 46 - Chapitre I

La définition d'une aire protégée

Dans le projet de loi n°46 (PL 46), la définition d'aire protégée retenue est celle de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) soit « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autres, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés ». Cette définition apporte plus d'ouverture sur les moyens de conservation à mettre en œuvre que celle de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (LCPN). De plus, elle reconnaît d'emblée les valeurs culturelles associées aux services écosystémiques.

Recommandation 1

La Ville de Montréal considère que le changement de définition proposé est positif et souligne l'importance de mettre de l'avant les liens entre nature et culture dans les enjeux de conservation. Elle suggère de conserver la définition de biodiversité dans la loi, puisque la loi y réfère.

Les autres mesures de conservation efficace par zone

La Ville de Montréal reçoit favorablement la reconnaissance de la notion d'« autre mesure de conservation efficace par zone » au sens de la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, dans la Décision 14/8 du 30 novembre 2018, ainsi que la création d'un registre compilant les renseignements relatifs à ces territoires (article 6.1). La loi devrait cependant être plus claire afin de préciser si le registre s'applique aux mesures ou aux territoires concernés et ce qui est entendu par efficace. Plusieurs parcs montréalais et autres milieux naturels protégés de l'agglomération montréalaise présentent une biodiversité d'intérêt. Ils sont gérés dans des objectifs de conservation. Ils jouent un rôle important dans la protection de la biodiversité et la connectivité écologique. Ils ne réunissent pas toutes les caractéristiques pour être qualifiés d'aire protégée au sens international mais pourraient être répertoriés dans ce registre.

Recommandation 2

La Ville de Montréal recommande que l'élaboration des critères d'inscription au registre des autres mesures de conservation efficace prenne en compte les enjeux liés aux milieux naturels situés en milieux urbains.

Le droit de préemption

La révision de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel peut représenter une opportunité pour le gouvernement d'octroyer aux municipalités ainsi qu'aux municipalités régionales de comtés (MRC) un droit de préemption sur des lots à l'instar du droit que possède la Ville de Montréal. Un tel outil, s'il était octroyé à des fins de conservation, de mise en valeur ou de protection des milieux naturels, dispose d'un potentiel intéressant d'aide à l'augmentation des aires naturelles au Québec. La planification et l'intégration des milieux naturels s'en trouveraient de ce fait facilités.

De plus, les organismes étant en mesure d'exercer un tel droit seraient mieux protégés face à d'éventuelles poursuites de la part de propriétaires privés lorsqu'elles renforcent leur cadre réglementaire. Le phénomène des poursuites pour expropriation déguisée prend de l'ampleur et les municipalités du Québec doivent y faire face en déployant toujours davantage de ressources. Ceci a aussi pour effet de ralentir la planification et la mise en œuvre des projets de parcs ou de protection des espaces prévus par les municipalités.

Recommandation 3

La Ville de Montréal recommande que le PL 46 amène à faciliter l'accès au droit de préemption pour des fins de parcs et apporte des modifications à la Loi sur l'expropriation pour que celle-ci soit moins défavorable aux municipalités.

Les mesures de conservation – Chapitre II

Section I - Milieux naturels désignés par le ministre - article 13

La modification de l'article 13 de la LCPN, qui prévoit la protection de milieux naturels par le ministre, offre des opportunités intéressantes dans une perspective plus large que dans la loi actuelle. Toutefois les modalités de désignation devraient être précisées.

Section III - Aires protégées

Les dispositions de la section III du projet de loi semblent ne s'appliquer qu'aux aires protégées majoritairement situées en terres publiques et relevant du Gouvernement.

Recommandation 4

La Ville de Montréal suggère que le titre de la section « Aires protégées » soit plus précis pour éviter toute ambiguïté.

Section V - Paysage humanisé

La Ville de Montréal reçoit favorablement l'introduction, dans le PL 46, d'un chapitre spécifique pour le paysage humanisé. Cela clarifie beaucoup les intentions et le processus de reconnaissance. Le paysage humanisé s'inscrit dans la catégorie V de l'UICN. Cette catégorie reconnaît des territoires distincts pour lesquels l'interaction homme/nature a favorisé une certaine biodiversité.

Les spécificités du statut et les défis de mise en œuvre

Le PL 46 témoigne du fait que le paysage humanisé est une aire protégée différente des autres aires protégées, nécessitant aussi des moyens de mise en œuvre différents. Le PL 46 (art. 65) propose une modification dans la définition du paysage humanisé où l'on parle d'un territoire présentant « un caractère distinct » plutôt que d'un territoire présentant des « qualités intrinsèques remarquables ». Ce changement nous semble pertinent étant donné que la notion de « remarquable » est difficile à définir objectivement. Le PL 46 prévoit une reconnaissance « perpétuelle ou accordée pour une durée qui ne peut être inférieure à 25 ans » ainsi qu'une reconnaissance du territoire par le ministre plutôt qu'une désignation par le gouvernement. Ces changements nous semblent positifs, permettant d'inscrire le projet dans le long terme, supprimant l'étape du statut provisoire et assouplissant les démarches de reconnaissance.

Le PL 46, en référant à la définition de l'UICN pour les aires protégées, met de l'avant les valeurs culturelles associées à la nature et il est mentionné que le plan de conservation doit faire part des caractéristiques culturelles des territoires qui présentent un intérêt de conservation. Le PL 46 assure ainsi une meilleure prise en compte des liens entre nature et culture. La création d'une aire protégée habitée pose des défis particuliers. Il ne s'agit pas de figer le territoire mais de mettre en œuvre un projet de développement durable initié par, pour et avec les habitants. Le statut de paysage humanisé est traduit en anglais par *Man-Made Landscape*, ce terme est peu inclusif et devrait être révisé.

Il faut rappeler que malgré l'introduction du statut de paysage humanisé dans la LCPN en 2002, il n'y a toujours pas de territoire ayant obtenu ce statut. En effet, la création d'aires protégées en milieu habité pose de nouveaux défis au Québec et le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques n'a pas mis en place de balises claires relativement à la mise en œuvre de tels projets, ni de programme de soutien financier. L'expérience de la Ville de Montréal, dans le cas du projet de paysage humanisé de L'Île-Bizard, montre que les exigences quant à ce statut se précisent au fil de l'avancement du projet.

Recommandation 5

La Ville de Montréal souligne que les modifications apportées dans le PL 46 clarifient et assouplissent le processus de désignation d'un paysage humanisé. Elle recommande toutefois au gouvernement d'élaborer un guide détaillé de mise en œuvre d'un paysage humanisé qui mette de l'avant les spécificités du statut et les défis spécifiques liés au caractère habité du territoire. Les cibles et indicateurs de suivi devront considérer l'état de la biodiversité mais aussi les dimensions sociales et culturelles du projet. Pour être inclusif dans la traduction anglaise de paysage humanisé, la Ville de Montréal suggère de parler de « Antropomorphic Landscape. »

L'arrimage réglementaire

Le projet de loi prévoit que le processus de création d'un paysage humanisé sera modifié pour impliquer davantage les municipalités et que le plan de conservation n'aura plus de portée réglementaire. La Ville de Montréal considère que cette approche est favorable à l'appropriation locale du projet et sa mise en œuvre dans le respect des compétences municipales. Toutefois les municipalités doivent être accompagnées par le gouvernement dans leurs démarches et bénéficier d'un soutien financier. La compatibilité entre le plan de conservation et le Schéma d'aménagement et de développement est importante, toutefois, l'obligation de prendre des mesures de contrôle intérimaires ne nous semble pas justifiée.

En effet, dans le cas de L'île Bizard, la révision réglementaire a déjà été faite dans la foulée de l'adoption et de l'entrée en vigueur du Schéma d'aménagement et de développement en 2015. La loi devrait mentionner l'adoption d'un règlement de contrôle intérimaire comme étant une possibilité et non une obligation. L'article 65.4 pourrait être formulé comme suit : la municipalité régionale « doit, si nécessaire, prendre les mesures de contrôle intérimaires appropriées ». À l'échelle métropolitaine, l'arrimage se fera par la modification de la carte des territoires d'intérêt écologiques du plan métropolitain, une fois la reconnaissance obtenue et l'inscription au registre des aires protégées.

L'article 6 de la LCPN, qui prévoit d'informer le ministre en cas de vente ou autre transaction, ne vise plus les terres privées dans le projet de loi 46. C'est un article qui créait une inquiétude importante de la part des propriétaires du paysage humanisé projeté et une lourdeur pour le porteur du projet. Le retrait de l'inscription au registre foncier est lui aussi positif (article 65.3) pour favoriser la création de paysage humanisé.

La Ville de Montréal souligne que le PL 46 vient assouplir les démarches et clarifier la portée du plan de conservation dans le respect des compétences municipales.

Recommandation 6

La Ville de Montréal recommande d'apporter une nuance dans l'obligation de prendre des mesures de contrôle intérimaire pour assurer la compatibilité avec le Schéma d'aménagement et de développement de la MRC. De plus, en renvoyant un certain nombre de responsabilités aux municipalités, le gouvernement devrait mettre en place un programme d'aide financière pour contribuer aux étapes menant au statut de protection et mettre en œuvre le projet par la suite.

Encadrement du milieu aquatique

L'encadrement du milieu aquatique n'est pas prévu dans le PL 46. Cela crée un vide juridique. Un encadrement spécifique au milieu aquatique doit être proposé puisque la définition du paysage humanisé s'applique aux milieux terrestre et aquatique et que ces derniers ne sont pas de compétence municipale. L'encadrement du milieu aquatique pourrait s'inspirer des dispositions prévues dans les réserves de biodiversité sans toutefois imposer une démarche lourde de reconnaissance par le gouvernement.

Recommandation 7

La loi doit prévoir des dispositions spécifiques pour le milieu aquatique sans toutefois alourdir le processus de reconnaissance des paysages humanisés.

Les conditions de retrait du statut

Le PL 46 prévoit que la population habitant le territoire soit consultée préalablement à la décision du ministre de mettre fin à la reconnaissance d'un paysage humanisé (65.7). Comme le paysage humanisé est un projet d'ampleur régionale, il nous semble nécessaire de consulter plus largement, soit à l'échelle de l'agglomération ou de la MRC, la population en cas de retrait d'un statut.

Recommandation 8

La Ville de Montréal recommande à ce que les consultations publiques, aussi bien pour l'octroi que pour le retrait d'un statut de paysage humanisé, se fassent à l'échelle régionale.

La reconnaissance du paysage humanisé de L'île-Bizard

La Ville de Montréal travaille depuis 2010 avec un ensemble de partenaires, dont le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, pour la reconnaissance de l'ouest de L'île Bizard comme paysage humanisé. Le projet de paysage humanisé de L'Île-Bizard est un projet d'envergure pour Montréal, la région

métropolitaine et pour le Québec. L'obtention du statut de paysage sur l'île Bizard sera une première, qui introduit une nouvelle étape dans la protection des milieux naturels au Québec.

Recommandation 9

La Ville de Montréal demande à ce que le paysage humanisé de L'île-Bizard soit reconnu par le ministre dans la foulée de l'adoption des modifications législatives.

Conclusion

La Ville de Montréal entrevoit positivement le dépôt du projet de loi n°46, Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions. Ce projet de loi dispose du potentiel d'augmentation des aires protégées au Québec et de la préservation de la diversité des écosystèmes, deux enjeux importants pour la Ville de Montréal.

La Ville de Montréal appelle le gouvernement à poursuivre ses efforts de protection de l'environnement, de préservation des milieux naturels et d'encadrement des processus qui s'y rattachent au-delà du présent projet de loi. En effet, la pression sur notre environnement, cette ressource commune et partagée, ne cessera de s'accroître dans l'avenir. Agir aujourd'hui et maintenir nos efforts collectifs est la voie à suivre pour assurer un avenir plus vert à tous et aux générations futures.

Rappel des recommandations

- 1. La Ville de Montréal considère que le changement de définition d'aire protégée proposé est positif et souligne l'importance de mettre de l'avant les liens entre nature et culture dans les enjeux de conservation. Elle suggère de conserver la définition de biodiversité dans la loi, puisque la loi y réfère,*
- 2. La Ville de Montréal recommande que l'élaboration des critères d'inscription au registre des autres mesures de conservation efficace prenne en compte les enjeux liés aux milieux naturels situés en milieux urbains.*
- 3. La Ville de Montréal recommande que le PL 46 amène à faciliter l'accès au droit de préemption pour des fins de parcs et apporte des modifications à la loi sur l'expropriation pour que celle-ci soit moins défavorable aux municipalités.*
- 4. La Ville de Montréal suggère que le titre de la section « Aires protégées » soit plus précis pour éviter toute ambiguïté.*
- 5. La Ville de Montréal souligne que les modifications apportées dans le PL 46 clarifient et assouplissent le processus de désignation d'un paysage humanisé. Elle recommande toutefois au gouvernement d'élaborer un guide détaillé de mise en œuvre d'un paysage humanisé qui mette de l'avant les spécificités du statut et les défis spécifiques liés au caractère habité du territoire. Les cibles et indicateurs de suivi devront considérer l'état de la biodiversité mais aussi les dimensions sociales et culturelles du projet. Pour être inclusif dans la traduction anglaise de paysage humanisé, la Ville de Montréal suggère de parler de « Antropomorphic Landscape. »*
- 6. La Ville de Montréal recommande d'apporter une nuance dans l'obligation de prendre des mesures de contrôle intérimaire pour assurer la compatibilité avec le Schéma d'aménagement et de développement de la MRC. De plus, en renvoyant un certain nombre de responsabilités aux municipalités, le gouvernement devrait mettre en place un programme d'aide financière pour contribuer aux étapes menant au statut de protection et mettre en œuvre le projet par la suite.*
- 7. La Ville de Montréal demande que la loi prévoit des dispositions spécifiques pour le milieu aquatique sans toutefois alourdir le processus de reconnaissance des paysages humanisés.*
- 8. La Ville de Montréal recommande à ce que les consultations publiques, aussi bien pour l'octroi que pour le retrait d'un statut de paysage humanisé, se fassent à l'échelle régionale.*
- 9. La Ville de Montréal demande à ce que le paysage humanisé de L'Île-Bizard soit reconnu par le ministre dans la foulée de l'adoption des modifications législatives.*